

Tiina Leppäniemi

Lausunto

14.09.2020

Eduskunnan
työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

**(HE 87/2020 vp) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi
työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta ja (HE 114/2020 vp)
työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun hallituksen
esityksen (HE 87/2020vp) täydentämisestä**

1.Yleistä lakiesityksestä ja sen valmistelusta/kuntavalmistelusta

Sastamalan kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun hallituksen esityksen täydentämisestä.

Hallituksen esitys työllisyyden kuntakokeilujen käynnistämisestä on hyvä. Lain valmistelussa kuntien rooli olisi voinut olla huomattavasti vahvempi. Aikaisempiin kuntakokeiluihin osallistuneita kuntia/ asiantuntijoita olisi voitu hyödyntää lain valmistelussa laajemmin. Vuonna 2017 - 2018 toimeenpantu työvoima- ja yrityspalvelujen alueellinen kokeilulainsäädäntö valmisteltiin valtion ja kuntien toimijoiden laaja-alaisessa yhteistyössä. Nyt lausunnolla oleva esitys on sen sijaan valmisteltu valtion; työ- ja elinkeinoministeriön, KEHA-keskuksen, ELY-keskusten johdon ja TE-toimistojen paikallisjohdon toimesta.

Hallituksen esityksestä näkyy, että valmistelussa on kiinnitetty erityistä huomiota TE-toimistosta siirtyvän henkilöstön tehtävien määrittelyyn ja kuntien toiminnan rajaamiseen. Lain toimeenpanoon liittyvät kuntien näkökulmat ja kunnallinen kokeilulain toimeenpanoon liittyvä lainsäädäntö on jätetty valmistelussa huomattavasti vähemmälle huomiolle. Tätä voidaan pitää jokseenkin erikoisena, sillä kunnat ovat hakeutuneet kokeiluun vapaaehtoisuuden pohjalta. Kokeilulakiin tulisi saada esim. kirjattua, että kokeilualueen kunnat voivat siirtää lain edellyttämiin määräaikaisiin virkasuhteisiin henkilöstöään suoraan, ilman erillistä rekrytointimenettelyä, lain kunnallisesta viranhaltijasta estämättä. Pirkanmaalla kunnat resursoivat kokeilun toimeenpanoon n. 20 M€. Kuntien rahoitus kokeiluun työllisyyspalvelujen osalta on merkittävä.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilujen valmistelu on täydessä käynnissä. Valmistelussa joudutaan kuitenkin odottamaan monia valtion toimijoiden toimenpiteitä, ennen kuin kuntien valmistelu pääsee etenemään. Kokeiluihin liittyviä valtion henkilöstöresursointeja ei ole kunnissa selvillä vielä viikolla 38. Selvää on, että valtion siirtyvän henkilöstön määrällä on suora vaikutus kuntien asiakaspalvelun toimintamalleihin, joita ei päästä vielä kukaan suunnittelemaan, vaikka kokeilujen alkuun on vain pari kuukautta. KEHA-keskus on myös ottanut itselleen sellaista kokeilun toimeenpanoon liittyvää linjaus- ja valmistelutehtävää, jotka kuuluvat kunnille itselleen. KEHA-keskuksella ei ole sellaista ohjaussuhdetta itsehallinnollisiin kuntiin, kuin sillä on esim.

TE-toimistoihin. Lähtökohta ei voi myöskään voi olla, että valtion toimijat saavat vuoden vaihteeseen mennessä valmistelun omalta osaltaan valmiiksi, mutta kunnille valmistelu-aikaa ei näiden toimien jälkeen jää. Valtion toimijoiden tulee osaltaan varmistaa kokeilujen onnistuminen kunnissa. Vuodenvaihte kokeilun alkaessa on riskien hallinnan näkökulmasta kriittinen kohta.

Kokeilulain valmisteluvaiheessa on ollut meneillään myös useita muita lakimuutosesityksiä, jotka osittain liittyvät kokeilulain toimeenpanoon (esim. lakiin työllistymistä edistävästä yhteispalvelusta (TYP-laki), kuntouttavan työtoiminnan laki, laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (JTYPL) mm. palkkatuen osalta. Lain muutoksia valmistellaan lisäksi mm. maahanmuuttajien palveluun ja osatyökykyisten työllistymisen edistämiseen liittyen). Kuntien rooli näiden lakien ja asioiden valmistelussa on ollut miltei olematonta ja kokonaiskoordinaation puute lakien valmistelussa, on tuonut kunnille kokeiluun liittyviä isoja riskejä, joiden toteutumista ei pystytä arvioimaan. Valmistella olevat muut lakimuutokset koskettavat erityisesti työllisyyden kuntakokeiluun siirtyviä kohderyhmiä. Eri laeilla on myös rajapintoja toisiinsa kuten JTYPL ja lailla kuntouttavasta työtoiminnasta, joita yhdistää aktivointisuunnitelman laatiminen. JTYPL:ssä aktivointisuunnitelma on työllistymissuunnitelmaa korvaava suunnitelma, joka laaditaan maksettujen työmarkkinatukipäivien keston perustuen yhteistyössä kunnan ja työnhakijan kanssa. TYP-laissa JTYPL:n mukainen työllistymissuunnitelma korvataan monialaisella työllistymissuunnitelmalla, jonka kriteerinä on työttömyyden kesto ja monialaisen tuen tarve. Kumpikaan näistä kohderyhmistä ei välttämättä kuitenkaan ole sosiaalipalvelujen tarpeessa. Covid-19 pandemia on myös muuttanut työmarkkinoita ja lisännyt työttömien työnhakijoiden määrää sekä uudelleen koulutuksen tarvetta. Työnhakijoiden tuen tarpeet ovat siis varsin moninaiset ja tuen tarpeeseen vastaamiseen tarvitaan usean eri alan ammattilaisia.

Sastamalan kaupunki oli mukana vuosina 2017 -2018 toteutetussa työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisessa kuntakokeilussa yhdessä yhdeksän muun Pirkanmaan kunnan kanssa. Kokeilualueen kokemukset kuntien roolin vahvistamisessa valtion te-palvelujen tuottajana ovat aiemmasta kokeilusta pääsääntöisesti hyvät. Vuosien 2017 - 2018 kuntakokeilu oli tuotantokokeilu, ei järjestämisvastuun vahvistamiseen liittyvä kokeilu, vaikka lainsäädännöllisesti silloinen kokeilulainsäädäntö ei tältä osin eronnut nykyisestä hallituksen esityksestä. Niin kauan, kun kunnat eivät voi itsenäisesti päättää kokeilualueilla mm. työllisyysmäärärahojen käytöstä, ei voida puhua todellisen järjestämisvastuun siirrosta.

Työllisyyden kuntakokeiluun on Pirkanmaalla siirtymässä n. 35 000 työnhakijaa. Palvelujen uudistamisella on huomattavia vaikutuksia myös työnantajien ja yritysten palveluun sekä valtion- ja kunnan henkilöstöön. Kysymyksessä on Suomessa jo kolmas kuntakokeilu. Kuntakokeilujen valmistelu, toimeenpano ja purkaminen ovat joka kerta valtavan valmisteluprosessin tulos, eikä jatkuvat organisatoriset muutokset edistä laadukkaan asiakaspalvelun kehittämistä. Kokeiluista tulisi päästä pysyviin palvelurakenteisiin mahdollisimman pian.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun Pirkanmaalta on hakeutunut kaikki nykyiset Pirkanmaan kunnat (22). Työllisyyden edistämisen kuntakokeilulain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021 ja silloin Pirkanmaahan on liittymässä myös Kuhmoisten kunta, joka ei ole hakeutunut käynnistytävään kokeiluun.

Pirkanmaan kunnat muodostavat hakemuksessa yhden yhtenäisen kokeilualueen, jossa kokeilun kokonaisjohtamisesta ja koordinoinnista vastaa kuntien välisen aiesopimuksen pohjalta Tampereen kaupunki.

Pirkanmaalla kokeilun valmistelua on tehty kaikkien kokeilukuntien tiiviissä yhteistyössä vuoden 2019 syksystä lähtien. Kokeilun toimintamalli on valmisteltu yhdenmukaiseksi koko alueelle ja valmisteluun on osallistettu työvoimapalvelujen keskeiset yhteistyötahot kuten koulutuksenjärjestäjät, sosiaali- ja terveystyöpalvelut ja elinkeinopalvelut (kuntien ekosysteemi). Palvelumalleja on suunniteltu lisäksi yksityisten palveluntuottajien ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Pirkanmaan kuntakokeilun valmistelussa on lähdetty siitä, että työnhakijoiden palvelut rakentuvat asiakkaiden palvelutarpeiden pohjalta osaksi kunnan muita palveluja. Työnhakijan yksilöllisen palvelutarvearvion tekee omavalmentaja yhdessä työnhakijan kanssa. Jatkuvan oppimisen palveluja tuotetaan yhdessä alueen koulutuksenjärjestäjien kanssa. Elinkeino- ja yrityspalveluja työnantajien työvoimatarpeiden turvaamiseksi työllisyyspalvelujen ja yrityspalvelujen yhdistetyin voimavaroin. Sosiaali- ja terveyspalvelut vastaavat työkykypalveluista osana työllistymisen edistämistä ja SOTE-uudistukseen liittyvää kehitystyötä. Kuntien työllisyyspalvelut ovat työttömien työnhakijoiden palveluohjaajana ja palveluiden koordinoijana työllistymisen edistämisessä kaikilla näillä yhdyspinnoilla.

Kokeilu mahdollistaa monien jo nykyisin kuntajohtoisten työllisyyden yhteistyöverkostomallien ja palvelumallien kytkemisen vahvemmin osaksi työllisyyden edistämistä ilman organisaatioiden välisiä rajoja (TYP- verkosto, Nuorten ohjaamot, Maahanmuuttajien osaamiskeskus). Pirkanmaan työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa kunnat myös sopivat keskenään monien erityistehtävien osalta järjestämisvastuun siirrosta ja palvelujen keskittämisestä kuntien kesken yhdenvertaisten ja tasalaatuisten palvelujen turvaamiseksi sekä työvoiman liikkuvuuden varmistamiseksi. Kaikkia lakisääteisiä palveluja ei ole tarkoituksenmukaista järjestää joka kunnassa.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa kokeilulain kautta saatava kuntien toimivalta mahdollistaa kuntien ekosysteemipohjaisen palvelumallin valtion perinteisen TE- virastorakenteen sijaan. Nykyjärjestelmän suurimmat haasteet ovat liittyneet palvelujen saavutettavuuteen, palvelutarvearvioiden puutteellisuuteen, työttömyysjaksojen pitkittymiseen, kun palvelutarpeita ei tunnisteta ja asiakas ei ohjaudu tarvittaviin palveluihin, josta seuraa pitkäaikaistyöttömyys. Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat lisääntyvät, kun työnhakijoita ei ohjata työllistävälle aloille / koulutukseen heti työttömyyden alkuvaiheessa. Kokeilulain kautta mahdollistuu toimivallan jako valtion ja kuntien kesken sekä myös yhteisen tietojärjestelmän käyttö. Kokonaisuuden kannalta keskeistä olisikin, että myös TE-toimistojen palveluvastuulle jäävän kohderyhmän osalta seurattaisiin työttömyysjaksojen pitkittymistä ja sitä kautta ”valumia” kokeilun kohderyhmään. Edellisessä kokeilussa kokeiluun siirtyi tämän valuman vuoksi asiakkaita suuri määrä. Tätä asiakasmäärien lisääntymistä ei huomioitu kokeilun aikana mm. resursseja uudelleen kohdentamalla.

Kuntien roolia työvoimapalvelujen järjestäjänä tulee nykyisestä vahvistaa. Vahvistamisen edellytys kuitenkin on, että järjestämisvastuun myötä kokeiluun vapaaehtoisesti sitoutuville kunnille korvataan täysimääräisesti valtion varoista kaikki ne kulut, jotka kunnat ovat ottamassa kokeilulainsäädännön osalta hoidettavakseen. Kokeilun resursointi ja työllisyysmäärärahojen käyttö tulee vastata työnhakijoiden palvelutarpeita. Kokeilulain toimeenpanoon liittyen tulee huomioida, että kuntien palveluvastuulle tuleva kohderyhmä on työllistymisen näkökulmasta pääasiallisesti niitä työnhakijoita, joilla työllistymisen mahdollisuudet ovat heikot ilman kuntoutusta ja koulutusta. Kokeilujen seuranta ja arviointi ei voi siis perustua ainoastaan työllistyneiden määrän mittaamiseen.

1. Yksityiskohtaiset perustelut

7§ Kokeilun alueen palvelujen järjestäminen ja tuottaminen

Kokeilulain 7 § 1 mom. säädettäisiin kokeilun alueen kunnan järjestämisvelvollisuudesta. Kokeilun alueen kunnilla on velvollisuus järjestää riittävästi ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden turvaavalla tavalla lain 8 §:ssä tarkoitettuja palveluja (JTYP-lain ja Kotouttamislain mukaisia

palveluja) koko alueellaan työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi.

Kuntalain 8 § mukaan järjestämisvastuu tarkoittaa rahoitusvastuun lisäksi vastuuta palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kokeilulaissa tarkoitettu järjestämisvastuu poikkeaa käytännössä kuntalain 8 § mukaisesta järjestämisvastuusta, sillä kokeilun osalta palvelujen rahoituksesta vastaa valtio.

Valtion alue- ja paikallishallinnon sitoutuminen kokeilujen tukemiseen on em. tilanteessa äärimmäisen tärkeää, jotta kokeilukunnat pystyvät hoitamaan 7 § mukaiset velvoitteensa yhdenvertaiseen palvelujen järjestämiseen liittyen ja kokeilun tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kunnat ottavat työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa valtion sijaan vastuuta erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevista työnhakijoista. Joustavan hankintayhteistyön tarve korostuu erityisesti siksi, että valtion talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokassa työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan tarkoitettujen määrärahojen (työllisyysmäärärahat) avulla tuetaan erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä (JTYP-laki). ELY- keskuksen osalta rahoituksen jakautumista kokeilualueiden ja TE-toimistojen kesken on tarpeen valtakunnallisesti seurata kokeilun aikana.

8 § Palveluohjaus, neuvonta- ja palvelutehtävät

Kokeilulain sisällään pitämät ohjaus-, neuvonta- ja palvelutehtävissä on otettu mukaan myös palveluprosessiin kuuluvat palvelun sopimuksen teko ja palvelun keskeyttäminen. Näin kokeilualue voi sopia asiakkaan kanssa hänen tarpeensa mukaisista palveluista ja kokeilualue vastaa sopimansa palvelun osalta koko prosessista. Kuitenkin kokonaisuudesta on jätetty ulkopuolelle työvoimakoulutuksen valintapäätöksen teko sekä koulutuksen keskeyttämisprosessi, jotka tekee TE-toimisto.

Kokeilulakiin tulisi sisällyttää myös kokeilualueen päätöksenteko-oikeus työvoimakoulutuksen opiskelijavalinnoissa tai edellytys sille, että kokeilualueen kunnat oikeutetaan osallistumaan Te-toimiston rinnalla työvoimakoulutusvalintoihin. Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisessa kokeilun aikana (v. 2017 - 2018) työvoimakoulutuksessa olevien kokeilun asiakkaiden osuus väheni aikaisempiin vuosiin verrattuna huomattavasti, kun taas TE-toimiston vastuulle jääneiden asiakkaiden määrät alueen työvoimakoulutuksessa lisääntyivät merkittävästi.

9 § Kokeilualueen toimivalta etuuksien myöntämisessä

Kokeilualueen toimivalta erilaisten harkinnanvaraisten työllistymistä edistävien tukien myöntämisessä on huomioitu lukuun ottamatta työolosuhteiden järjestelytuen myöntämistä, josta säädetään JTYPL 10 luku 3§:ssa. Toimivalta työolosuhteiden järjestelytuen käytössä olisi tärkeää huomioiden erityisesti Kokeilualueen asiakaskohderyhmä ja osatyökykyiset. Tuen kytkeminen Kokeilualueen monialaiseen palvelumalliin tekisi palvelukokonaisuudesta joustavamman ja tukisi asiakkaiden työllistymistä. Aiemmassa Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisessa kokeilussa kokeilukunnilla oli oikeus myöntää työolosuhteiden järjestämistukea asiakkailleen. Tuki oli ratkaiseva useiden osatyökykyisten työllistymisessä ja työolosuhteiden järjestelyn kustannuksissa. On perusteetonta jättää tämä mahdollisuus kunnilta tässä kokeilussa pois.

14 § Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän käyttö sekä 19 § Vastuu asiakastietojen käsittelystä

Kokeilulaissa on määritelty tässä laissa tarkoitettujen tehtävien järjestämisessä ja tuottamisessa käytettävästä asiakastietojärjestelmän käyttöoikeudesta. Käyttöoikeus asiakastietojärjestelmään voidaan myöntää, jos henkilön tehtävät liittyvät tässä laissa määriteltyihin palveluihin, tukiin tai asiakasprosesseihin.

Yksi kokeilujen keskeisimmistä tavoitteista on, että kokeilualueilla kehitetään uudenlaisia monialaisia palvelukokonaisuuksia asiakkaiden tarpeisiin. Pääsyoikeus TE-hallinnon asiakastietoihin olisi myönnettävä kokeilulaissa kokeilualueiden sosiaali-, terveys- ja koulutustoimijoille, jotka toimeenpanevat julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) tarkoittamaa asiakaspalveluprosessia, vaikka tehtävät eivät muodostaisi vähintään puolta käyttöoikeuden haltijan tehtäväkuvasta.

Pirkanmaalla v.2017 - 2018 toteutuneessa työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisessa kokeilussa tämän kaltaisia rajoituksia ei ollut. Pienemmissä kunnissa ei ole tavatonta, että työllisyyspalvelujen hoitaminen muodostaa alle puolet henkilön tehtäväkuvasta. Pirkanmaan työllisyyden edistämisen kuntakokeilun toimeenpanon näkökulmasta Tampereen kaupunki toivookin, että käyttöoikeuksien saamisen edellytysten lakikirjausta vielä lievennettäisiin ottaen huomioon, että järjestelmää ei saa käyttää muuhun kuin lakiin perustuvaan tarkoitukseen, kokeilulain tehtäviä hoidetaan kunnissa virkavastuulla ja järjestelmän käytöstä jää lokitietoa, jolloin järjestelmän väärinkäyttöön on aina mahdollisuus puuttua.

20 § Työ- ja elinkeinotoimiston virkamiehen siirtäminen kokeilualueelle

Hallituksen esityksessä kokeilulaiksi määritellään, että työ- ja elinkeinotoimiston virkamiehiä voidaan siirtää työskentelemään 3 §:ssä tarkoitetun kokeilualueen johdon ja valvonnan alaisena tässä laissa tarkoitetuissa kokeilualueen toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä noudattaen valtion virkamieslain (750/1994) 20 §:ää. Henkilöt siirtyvät kuntien työnjohdon alaisuuteen ja kunnilla tulee olla direktiovalta siirtyvän henkilöstön tehtäviin osana työllisyyden edistämisen kuntakokeilun 7 § velvoitteita ja kokeilun tavoitteiden saavuttamista.

Lain määritelmän tulisi selkeästi sisältää kokeilulakiin liittyvinä tehtävinä myös kokeilukuntien työllisyyspalveluihin liittyvät tehtävät. Kuntien työllisyyspalvelujen viranhaltioilta edellytetään kokeilulain mukaisten tehtävien haltuunottoa valtiolle perinteisesti kuuluvissa tehtävistä. Kustannustehokas toimintatapa työllisyyden edistämisen kuntakokeiluissa saadaan yhdistämällä järkevällä tavalla, ilman tarpeetonta rajaamista, niin valtion kuin kuntien tehtäviä henkilöstön tehtäväkuvissa. Näin toimittiin myös Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisessa kokeilussa vuosina 2017 - 2018.

22 § Yhteistyövelvollisuus

Kokeilulain 22 § mukaan kokeilualueen työ- ja elinkeinotoimiston ja kokeilualueen on perustettava tasavertaiseen kumppanuuteen perustuva yhteistyöelin, joka sovittaa yhteen ja seuraa alueen työllisyyden edistämisen kokonaisuutta.

On keskeistä, että yhteistyöelimen kokoonpanosta tai yhteistyön osa-alueista mahdollisesti myöhemmin annettava asetus ei alista kuntia valtion alue- ja paikallishallinnon työvoimapolitiikan toimeenpanijaksi, vaan valtion alue- ja paikallishallinto muodostavat

kokeilualueen kuntien kanssa yhdenvertaisen strategisen ja toimeenpanevan toimijajoukon työllisyyden edistämiseksi alueilla.

Kunnat tavoittelevat osaltaan valtion työllisyystavoitteiden saavuttamista, mutta myös kuntastrategioissa olevat työllisyyden ja elinkeinoelämän kehittymiseen liittyvät strategiat ja ohjelmat (esim. valtuustokauden strategia, kuntien elinkeinostrategiat/ohjelmat, kansainvälisen osaamisen ohjelmat, hyvinvointiohjelmat, junior - ohjelmat nuorille jne.) ohjaavat kokeilukuntien työtä. Osa kokeilujen rahoituspohjasta tulee kunnista ja työllisyyden kuntakokeilupalvelut hajautuvat työllisyyspalvelujen lisäksi osaksi kuntien muita palveluja ja niiden tavoitteista. Näin ollen kunnilla tulee olla vapautta määrittää osaltaan osallistujat yhteistyöelimeen.

Työllisyyden kuntakokeilu ei onnistu työllisyysasteen tavoitteeseen liittyvässä työssään ilman vahvaa yritys- ja työnantajayhteistyötä valtion kanssa. Yhteistyö yhteisten yritys- ja työnantajapalveluiden rakentamiseksi kuntakokeilukuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen sekä Business Finlandin välille on turvattava. Kokeilualueen kunnat eivät ole saamassa valtiolta henkilöstöresurssia yritys- ja työnantajapalvelujen toimeenpanoon alueillaan ja kokeilulain 20 § myös kieltää TE-toimistosta siirtyvän henkilöstön käytön näihin em. tehtäviin. Onkin tärkeää, että TE-toimisto ja kokeilukunnat yhdessä rakentavat yhteistyömallin yritysten ja muiden työnantajien suuntaan, jotta vältetään kilpailuasetelmalta ja turvataan alueen yrityksille yhdenmukaiset palvelut sekä osaavaa työvoimaa. Tällä hetkellä joillain alueilla ilmenee yhteisen palvelunmallin rakentamiseen valtion toimijoiden suunnasta selkeää vastentahtoisuutta.

Sastamalan kaupunki

Tiina Leppäniemi

Työllisyyspalvelupäällikkö ja Länsi-Pirkanmaan TYP- johtaja